Los nuevos retos, factores y mecanismos en la evaluación y ordenación de stocks: el papel de la colaboración del sector

JORNADAS CELEIRO 10 DE NOVIEMBRE DE 2022 JNCATEGORIZED

A lo largo de décadas los expertos en pesquerías, los responsables de la ordenación de los stocks, e incluso los organismos de la administración entre otros, se han esforzado en explicar al sector pesquero los mecanismos que intervienen en estos procesos así como los factores que afectan en cada nivel de ese entramado que va desde la toma de datos de campo, pasando por la acción científica a varios niveles, hasta llegar a las propuestas y las decisiones de ordenación de los stocks que deberían sustentarse en una ciencia sólida. El ***modelo teórico*** de funcionamiento de esos procesos, desde el marco del ICES hasta el de las Organizaciones de Ordenación Pesquera como ICCAT u otras similares, se ha asumido durante décadas como mecanismo útil bajo una praxis basada en la ética, la diversidad, la independencia y la credibilidad de sus respectivos actores. Sin embargo, una de mis mayores sorpresas suele venir al ver que los que deberían poner los medios para que el sistema fuera realmente

eficiente resultan ser los que precisamente reivindican acciones a los demás, pero no por desconocimiento de los procesos o de su propia responsabilidad a ese respecto.

Ya no hay excusas para argumentar que determinados sucesos son imprevistos o sobrevenidos. La mayoría de acciones de ordenación sobre los stocks, incluso las irracionales, son en general previsibles con cierta antelación. Todos somos conscientes del impacto que puede tener el que los datos o los estudios necesarios sean debidamente planificados con tiempo, financiados y rigurosos, o simplemente sean omitidos o se mire para otro lado; no sólo para la sostenibilidad de los stocks, sino también para poder proponer con racionalidad y ciencia acciones de ordenación equilibradas o poder argumentar posibilidades de pesca con bases sólidas cuando hay evidencia para ello. Pero contrariamente a esa política pesquera de planificación y anticipación que sería deseable en un país con relevancia pesquera y de su sector mar-industria, nos encontramos en general, y en el mejor de los casos, con acciones estrictamente defensivas o a destiempo, mal organizadas y aun peor dotadas, que de poco suelen servir más que para el llanto colectivo, el pataleo o para señalar a otros como culpables.

Entre el conjunto de factores que hoy en día intervienen en todo ese entramado quizás debería diferenciarse entre los *mecanismos formales* del sistema de evaluación-ordenación de los stocks, bien conocidos por todos, y los *mecanismos reales o de facto*. Los *mecanismos formales* se han explicado y establecido en general en tres niveles de acción: el nivel científico, el nivel de revisión de la acción-recomendación científica, y el nivel de decisión política generalmente basada en los resultados de los niveles anteriores. Debe reconocerse que la posibilidad de desviarse los gestores de las recomendaciones científicas es cada día menor, y por tanto la acción científica se ha vuelto aun más importante dentro del sistema. Y este hecho, esta dependencia, se ha exacerbado aun más en el actual contexto en que la UE representa a los EEMM en diferentes foros internacionales y su postura puede ser más o menos laxa dependiendo de los EEMM e intereses que se vean afectados. Pues bien, en ese *marco formal* ahora aun más complejo, es precisamente cuando el sistema de la ciencia con fines sectoriales del Estado parece estar más debilitado; y me temo que podría continuar debilitándose en base al rol que se espera y se valora con preferencia en los organismos científicos y a los expertos que deberían intervenir activamente en las distintas fases de esos procesos.

Es cierto que ese *marco formal* establece como objetivo biológico la sostenibilidad de los stocks. Sin embargo, no hay consenso en cuanto a su interpretación o sobre que puntos de referencia (biológicos, económicos,

sociales, o una combinación de ellos) deben considerare para alcanzar esa “sostenibilidad”. Probablemente la mayoría entiende la sostenibilidad como la capacidad de conservar el capital natural y como un valor para atender las necesidades de la generación presente y de las generaciones futuras (aspectos sociales y económicos) de tal forma que el capital natural pueda mantenerse (conservarse) a largo plazo. Desde el punto de vista biológico, el paradigma simple de la sostenibilidad frecuentemente se ha querido establecer en base al Rendimiento Máximo Sostenible (RMS) de los stocks, o aproximaciones a ese valor. Aunque este punto biológico de referencia es aparentemente simple en su definición, sin embargo su estimación verosímil no lo es tanto y con frecuencia surgen importantes incertidumbres, desviaciones o errores evidentes en su estimación. Por tanto, lejos de que se pueda proponerse una estimación “determinista” del RMS para cada stocks y año (creo es pretencioso hacerlo) regularmente se expresa probabilísticamente en relación a una virtual biomasa del stock y/o a la mortalidad por pesca que en todo caso debería tener sentido sobre la propia historia de la pesquería.

Pero recientemente hemos visto que tal paradigma no es aceptado en algunos casos. Stocks que ni se aproximan a estar en riesgo de supervivencia, ni siquiera próximos a un nivel de sobrepesca, han sido propuestos para especial protección o para su inclusión en apéndices de CITES; mientras que otros stocks altamente sobreexplotados durante décadas en otras pesquerías fuera de nuestro entorno no han merecido ni merecen tal consideración. Por tanto, deberíamos preguntarnos si el paradigma de la sostenibilidad biológica ha cambiado en general, o sólo en algunos casos o para algunas flotas o Estados en particular.

La ciencia pesquera generalmente se describe como basada en tres fuentes capitales de información, lo que se llama el “ABC” de la ciencia pesquera: la abundancia del stock, la biología de la especie expresada por sus parámetros biológicos básicos y las capturas en sus diversas expresiones; y estas últimas se asumen relacionadas con la “intensidad de pesca aplicada”. No obstante, un cuarto elemento muy relevante son los modelos matemáticos implementados sobre esos datos y su configuración interna; así como la interpretación de los expertos al considerar la verosimilitud de los resultados alcanzados en los diversos escenarios y en relación con la historia de la pesquería. La creciente complejidad de esos modelos al uso y del número de variables aplicadas hace que el punto de vista del modelador sea cada vez más influyente. Pero la modelación sólo puede ser útil si los datos de entrada son verosímiles y son interpretables los resultados en el contexto de la historia de la pesquería. Algún ejemplo reciente ha puesto de manifiesto el diferente diagnóstico alcanzado al

modificar algunos de esos elementos básicos o el modelo aplicado. Por tanto, una buena enseñanza que nos ofrece la ciencia pesquera es que debe evitarse ser pretencioso en las afirmaciones y los consejos.

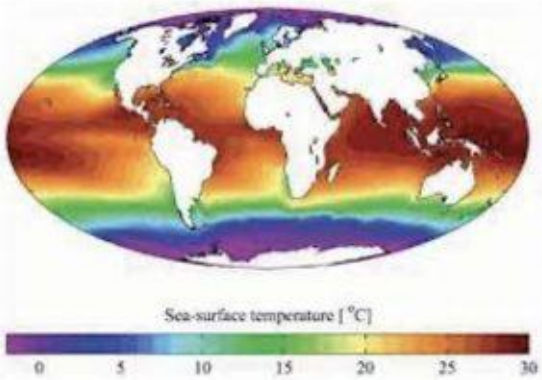
Comentaba antes que, además del *proceso formal* de este complejo evaluación-ordenación de los stocks, subyacen desde hace tiempo nuevos factores y actores cada día más influyentes que de alguna forma están relacionados con lo que FAO denomina “la ética de la pesca”. Estoy convencido que algunos de los problemas que está teniendo el sector pesquero de Galicia no están relacionados estrictamente con la situación biológica de los stocks o los ecosistemas, sino con esos factores (los nuevos paradigmas) que se manifiestan con diferentes síntomas y en diversos ámbitos y pesquerías de interés para Galicia. Una parte de esos problemas tienen su “sustrato” en una visión de la pesca como actividad poco ética, y en el caso de algunas pesquerías y especies muy en particular. La actividad pesquera está sujeta a un profundo debate ético en una parte de la política y la sociedad, en ocasiones bajo una dinámica de desprestigio en Europa impulsada desde sectores urbanitas-acomodados de países con escasa o nula cultura pesquera. La visión que tenemos de la pesca en las comunidades con tradición y altamente dependientes de ella no es igual a la de otras comunidades no pesqueras o sin tradición. Pero suelen ser estas últimas las que generalmente intervienen y pesan más en la toma decisiones sobre temas de pesca, y no siempre sobre bases científicas sólidas aunque en ocasiones traigan un pretendido marchamo seleccionado al efecto.

La pesca ha sido considerada históricamente una actividad estratégica para la alimentación y el desarrollo económico-social. Pero en ciertos estratos de población se ha comunicado ante una parte de la opinión pública y publicada de nuestro entorno cultural como una actividad con “mala reputación”. Y todo ello al mismo tiempo que se incrementa su trascendencia geopolítica a nivel internacional debido al desarrollo de importantes flotas emergentes de países que hacen esfuerzos en sus sectores primarios para posicionarse en los mercados internacionales y la seguridad alimentaria de su población. Es cierto que la pandemia del COVID ha aliviado algo esa visión negativa y ha mostrado la trascendencia de los sectores primarios, pero no soy optimista sobre que esa percepción haya calado ni persista; y a los hechos me remito por algunas recientes decisiones en el marco de la propia UE, tanto en las formas como en el fondo, y la evolución de los precios abonados a los sector es primarios. Pocos reconocen en la actividad pesquera sus beneficios sustanciales frente a otros sectores primarios: suministra alimento natural con menor dependencia externa y menor gasto energético, contribuye a la salud y a reducir la pandemia de la “*globesidad*” y el gasto sanitario que esta conlleva, tiene bajo impacto ambiental sobre los recursos hídricos y muy bajo impacto en producción de gases de efectos invernadero en relación a otras actividades humanas para el suministro de proteína animal y vegetal, etc. La negativa visión de la pesca en algunos países desarrollados y comunidades urbanas debemos tenerla presente para entender acontecimientos que afectan a algunos EEMM y a algunas flotas muy

en particular. En el marco de la UE, recordemos, muchas de las decisiones son tomadas por partes que no se ven directamente afectadas por ellas. El rigor científico, la equidad, o el pragmatismo pueden ser aplicado, o no, dependiendo de quienes sean los interesados o afectados.

Por otra parte, debemos ser conscientes que los factores que afectan a los procesos investigación-evaluación-ordenación no son iguales en los ámbitos de los muy distintos stocks sobre los cuales el Estado tiene obligaciones e intereses pesqueros y geopolíticos. Por tanto, al margen de la necesidad de una robusta política pesquera general que esté bien dimensionada, organizada y sea eficiente, se requieren planes de acción específicos para los distintos stocks y problemáticas en el que se impliquen los distintos actores del Estado y de la sociedad, incluido el propio sector pesquero.

Es cierto que en el sistema investigación-evaluación-ordenación de stocks podrían diferenciarse dos grandes grupos. Uno en el cual los EEMM participan directamente y plenamente en todo el proceso, incluyendo a sus expertos nacionales en los procesos de evaluación de los stocks. Por tanto, esta dinámica está básicamente alimentada sobre las acciones, o las omisiones, de los propios EEMM. Otro sistema es el de las OROP y foros similares donde la parte contratante ha pasado a ser la UE, donde los EEMM han perdido capacidad de propuesta, influencia y negociación, especialmente en algunos temas en particular. Pero quizás lo más relevante es reiterar que , sea bajo un sistema u otro, en general la fase política tiene cada día menos margen para desviarse de las recomendaciones científicas. Por tanto, salvando casos específicos, los elementos que no se planifiquen, argumenten o consideren debidamente en la fase científica, sus efectos difícilmente van a ser solventados, matizados o reconsiderados posteriormente. La acción científica juega por tanto un papel cada día más capital en todo ese proceso, y cada día está más afectada por mayores influencias externas, generalmente ajenas a la ciencia.



El diseño caso idílico anteriormente descrito deberíamos matizarlo de forma sustancial. Desde un escenario formal basado en la aportación e intervención de los expertos independientes, hemos pasado a la acción de nuevos actores dependientes que intervienen activamente sobre todo el proceso. Por una parte, participando de forma activa en la evaluación de los stocks, sugiriendo métodos, fijando criterios precautorios, interpretando y priorizando determinadas acciones o conclusiones de entre el conjunto de escenarios posibles; siendo conscientes de la relevancia de las recomendaciones científicas. Una parte sustancial de esas acciones y de los abundantes fondos de esos grupos se dirigen a influir, pero no para contribuir al conocimiento o a la ciencia. Por otra parte, su activa acción lo es también sobre las fases de la decisión política, en la configuración de la opinión pública-publicada, incluyendo medios de comunicación, webs, consultas públicas y actividades lobistas, etc., dentro de un marco receptivo y propicio a esas acciones. La concentración de poder en las decisiones de ordenación sobre la pesca es un factor que favorece la eficacia de esas acciones. Además, esos nuevos actores dependientes constituyen alianzas internacionales de gran poder económico y enorme capacidad de influencia para definir y alcanzar objetivos fijados sobre temas específicos. Raramente se cuestiona quien financia, y con que fines, esas acciones y prioridades frente a otros temas de gran impacto ambiental y para la salud que parecen olvidados o estar dormidos en el tiempo.

Estamos bajo un nuevo escenario o nueva praxis coincidiendo al mismo tiempo con, en mi opinión, una mayor precariedad y deterioro del sistema público de los actores independientes que generalmente intervienen en los procesos de investigación-evaluación de los recursos pesqueros. Señalaba anteriormente la creciente importancia de las fases científicas dentro de este complejo proceso. La debilidad del sistema de ciencia con fines sectoriales tiene efectos inmediatos sobre los demás niveles de sistema y especialmente en el nuevo contexto antes descrito y ante campañas mediáticas, *fakes* y posverdades o presuntas “consultas públicas” sobre asuntos que la mayoría de la población desconoce. Estamos por tanto bajo un nuevo escenario, nuevas praxis, coincidiendo al mismo tiempo con una mayor precariedad y deterioro del sistema público que interviene en los procesos de investigación-evaluación de los recursos pesqueros.

La "*ciencia ciudadana o colaborativa*" ha sido y puede ser una herramienta muy útil, pero probablemente no es suficiente en el actual sistema. Es muy conveniente diferenciar entre lo necesario y lo suficiente. En Galicia se han mantenido actividades de ciencia colaborativa desde hace muchos años, entre otras con el sector palangrero de superficie desde hace unas cuatro décadas, con resultados que han sido muy positivos. Pero han sido poco valoradas estas acciones hasta por el propio sector implicado. Sin embargo, no ha sido una herramienta de uso generalizado, ni en general bien recibida por el sector pesquero, o incluso ha sido criticado por una parte de la comunidad científica que la consideró como perdida de independencia de los científicos implicados en ella. La ciencia colaborativa puede tener efectos muy beneficiosos para el sector, para mejorar el conocimiento y para diagnosticar con realismo el estado de los stocks, solventar problemáticas y contribuir a una pesca responsable; y sin perder un ápice la independencia de los científicos. Sin embargo, estas acciones pueden presentar dificultades para desarrollarlas o mantenerlas: limitaciones burocrático-administrativas por el marco legal en vigor de la Ciencia, la carga de trabajo existente y la falta de medios, la ineficiente dinámica burocrática de los OPI, o en aquellos sectores hiper-regulados donde proponer una colaboración científica es casi una ofensa. Pero raramente el sector hace un análisis sobre las enormes ventajas de las acciones colaborativas con la ciencia, y menos aun dentro de un escenario de medidas de ordenación mal dimensionadas o irracionales, o de lucha encarnizada por cuotas anuales entre actores.

La política pesquera debería adaptarse a esta nueva realidad que nos toca vivir desde hace ya años y contar con una organización y estructura robusta en los diferente niveles que intervienen en este complejo sistema, así como contemplar planes de acción y medios para adaptarse a esta nueva realidad cada día más compleja en la que estén realmente implicados las distintas administraciones, pero también la sociedad civil y los sectores interesados. Esta nueva realidad más compleja en ningún caso puede afrontarse con aun menos medios, peor

organización, mayor caos y mayores carencias en el sistema público de ciencia pesquera con fines sectoriales; ni probablemente tampoco con una mayor división dentro del sector pesquero.

Jaime Mejutu García, investigador del IEO-CSIC en el Centro Oceanográfico de A Coruña

Jornadas Celeiro 2022. A quien pueda interesar, acceso a articulo:

https://jornadasceleiro.com/los-nuevos-retos-factores-y-mecanismos-en-la-evaluacion-y-ordenacion-de-stocks-el-papel-de-la-colaboracion-del-sector/